



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 1 lutego 2017 r.

Druk nr 408

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów
oraz o zmianie niektórych innych ustaw.**

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy senatora Jana Rulewskiego.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

- | | |
|----------------------------|------------------------|
| (-) Mieczysław Augustyn | (-) Aleksander Pociąg |
| (-) Ryszard Bonisławski | (-) Marian Poślednik |
| (-) Leszek Czarnobaj | (-) Jadwiga Rotnicka |
| (-) Jerzy Fedorowicz | (-) Jan Rulewski |
| (-) Piotr Florek | (-) Waldemar Sługocki |
| (-) Andrzej Misiołek | (-) Grażyna Sztark |
| (-) Maria Pańczyk-Pozdziej | (-) Barbara Zdrojewska |
| (-) Leszek Piechota | (-) Piotr Zientarski |

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r. poz. 169, 195 i 1569 oraz z 2017 r. poz. 60) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 9 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 800 zł lub 1200 zł, jeżeli członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne”;

2) w art. 10:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują w wysokości bieżąco ustalonych alimentów, jednakże nie niższej niż 300 zł i nie wyższej niż 600 zł lub 720 zł w przypadku osób posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności.”

b) w art. 10 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Kwota świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz kwoty, o których mowa w art. 9 ust. 2 podlegają waloryzacji o procentowy wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego na dzień 1 stycznia roku, w którym jest przeprowadzana waloryzacja, w stosunku do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującej w dniu 1 stycznia roku poprzedzającego rok, w którym była przeprowadzona waloryzacja. Wysokość waloryzowanych kwot podlega zaokrągleniu do pełnych złotych w górę”;

3) uchyla się art. 14.

Art. 2. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. poz. 557, z późn. zm.²⁾) w art. 125:

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy.

1) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Z wynagrodzenia za pracę przysługującego skazanemu, który nie jest dłużnikiem alimentacyjnym, potrąca się 7% na cele Funduszu określone w art. 43 § 8 oraz 45% na cele Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy utworzonego na podstawie art. 6a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (Dz. U. z 2014 r. poz. 1116).”

2) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Z wynagrodzenia za pracę przysługującego skazanemu, który jest dłużnikiem alimentacyjnym, potrąca się 7% na cele Funduszu określone w art. 43 § 8.”

Art. 3. W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 645, z późn. zm³⁾) w art. 49 w pkt 6 na końcu dodaje się przecinek oraz pkt 7 w brzmieniu:

„7) bezrobotnym będącym dłużnikiem alimentacyjnym, a w szczególności dłużnikiem zobowiązanym do zwrotu organowi właściwemu wierzyciela należności w wysokości świadczeń wypłaconych z funduszu alimentacyjnego osobie uprawnionej”.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 roku.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1997 r. poz. 1083, z 1999 r. poz. 931, z 2000 r. poz. 701 i 1268, z 2001 r. poz. 1071 i 1194, z 2002 r. poz. 676 i 1679, z 2003 r. poz. 1061, 1380 i 1750, z 2004 r. poz. 889, 2135, 2405, 2426 i 2703, z 2005 r. poz. 1363 i 1479, z 2006 r. poz. 708 i 1648, z 2007 r. poz. 849, z 2008 r. poz. 620 i 1344, z 2009 r. poz. 39, 119, 504, 817, 911, 963, 1475, 1540 i 1589, z 2010 r. poz. 191, 227, 842 i 1228, z 2011 r. poz. 201, 202, 654, 734, 1092, 1280 i 1431, z 2012 r. poz. 908, z 2013 r. poz. 628 i 1247, z 2014 r. poz. 287, 619 i 1707, z 2015 r. poz. 21, 396, 431, 541, 1269 i 1573 oraz z 2016 r. poz. 428, 437, 1948 i 2138 oraz z 2017 r. poz. 60 i 204.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 691, 868, 1265, 1579, 1860, 1940, 1948, 1984, 2138 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 38 i 60.

UZASADNIENIE

Zasadniczym przedmiotem projektu zmiany ustawy jest urealnienie progu dochodowego oraz wysokości świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Jednocześnie projekt wprowadza mechanizm waloryzacji tych kwot w miejsce ich stałych wartości. Obecna ustawa dopuszcza możliwość zmiany progu i wysokości świadczenia „kierując się wysokością wyegzekwowanych świadczeń alimentacyjnych”.

Projekt dotyczy też zwiększenia możliwości alimentacyjnych osób do nich zobowiązanych, tj. osób wykonujących karę więzienia i bezrobotnych.

Obecnie świadczenia z funduszu alimentacyjnego przysługują, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie nie przekracza kwoty 725 zł. Kwota ta nie uległa zmianie od 2008 roku.

Przyjęty w 2008 roku próg dochodowy odpowiadał wówczas 64 % wysokości płacy minimalnej (1126 zł). W chwili obecnej wynosi 36 % płacy minimalnej, bez obciążeń podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne. Nastąpiło zatem znaczne obniżenie relacji wysokości progu wobec wysokości płacy minimalnej.

W efekcie, w 2018 roku, gdy będą wydawane kolejne decyzje biorące za podstawę zarobki z 2017 r. , zwłaszcza w sytuacji rodzin alimentowanych z jednym dzieckiem, oznaczać będzie eliminację tysięcy osób, które byłyby uprawnione do tego świadczenia.

Decyzja o zmianie wysokości płacy wynika z decyzji rządu. Płaca jest właściwym odniesieniem do taksowania progu, gdyż kodeks rodzinny uzależnia wysokość alimentów od ”zdolności zarobkowych i majątkowych rodziców”. Można zatem przyjąć, że korzyść pracowników z nieznacznego podwyższenia ich dochodów będzie przeciw skuteczna przy pobieraniu świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Można przewidywać szarą strefę płacową.

To świadczenie wprawdzie nie skojarzone z innym np. wychowawczym, oznacza pogorszenie sytuacji życiowej rodzin z jednym dzieckiem, a więc gdzie względne koszty utrzymania i opieki są nieproporcjonalnie większe.

Reasumując, rodzina przy dochodach ponad 800 zł na osobę, z uchylającym się od alimentów rodzicem nie otrzyma ze strony państwa prawie żadnej pomocy. Albo pomoc będzie nieproporcjonalna do podobnych rodzin.

Zgodnie z preambułą ustawy świadczenie alimentacyjne ma charakter pomocniczy wobec osób ubogich, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb.

Ustawa zezwala na wypłatę świadczenia w wysokości przyznanych sądownie alimentów jednak utrzymuje sztywną maksymalną granicę 500 zł. Świadczenia wypłacane są na ręce rodzica wychowującego dziecko do lat 18, chyba że kontynuuje naukę w szkołach lub na studiach wyższych nie później niż 25 roku życia. Osobom uprawnionym o znacznym stopniu niepełnosprawności wypłaca się bezterminowo.

Przeciętnie przyznane alimenty na dziecko wynoszą 373 zł z tendencją wzrastającą. Są zatem niższe od progu interwencji socjalnej wynoszącej 514 zł na osobę w rodzinie (w przypadku niepełnosprawności 627zł). Należy zatem przyjąć, że sądy kierują się raczej możliwościami zarobkowymi rodzica dziecka niż jego realnymi potrzebami. W tym samym czasie minimum socjalne warunkujące równość wśród rówieśników to 1072 zł. Wprawdzie drugi rodzic jest zobowiązany także do świadczeń, ale jest to rozumiane przede wszystkim jako wkład wychowawczy i opiekuńczy, a w dalszej kolejności dopiero jako łożenie środków finansowych.

Struktura osób pobierających świadczenia, jak i struktura wysokości świadczeń w 2015 roku wyglądał następująco:

207 tys. rodzin uprawnionych, 313 tys. dzieci:

Świadczenia:

- do 100 zł – 0,7%
- od 200- 300zł - 24 %.,
- 300-400 -31%,
- 400-500 -28,4
- pow. 500 zł-7,6 %

Dochód :

- bez dochodu - 24,4% ,
- do 100 zł -20%,
- 100-250zł 15%
- 250- 500zł-24% ,
- 500-725 -31 %

Dalsze dane wskazują na zwiększanie kwoty przyznawanych przez sądy alimentów i wzrost liczby beneficjentów z górnych pułapów. Wszystkie grupy jednak stają wobec

problemu „mrożenia” świadczeń, zarówno bez dochodów, jak i z dochodami „ocierającymi się” o próg dochodowy.

Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazują, że świadczeniobiorcy to w zdecydowanej większości osoby bez źródeł dochodów lub o niskim wymiarze, na ogół są to kobiety. Właśnie z powodów opieki, z utraconymi szansami zawodowymi i dochodowymi.

Zatem można dowodzić, że dzieci z rodzin niepełnych skazane są na nierówność i utratę równych szans do startu życiowego. A to jest w sprzeczności z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją Praw Dziecka i z zasadami konstytucji.

Ustawa w dotychczasowym kształcie nie rozróżnia stanu zdrowotnego dziecka. W stosunku do dzieci niepełnosprawnych stosowane są te same progi uruchamiające pomoc państwa. Stoi to w sprzeczności z innymi aktami regulującymi świadczenia rodzinne, jak na przykład z 500 + czy dodatkami rodzinnymi.

Jak wiadomo, w sytuacjach skrajnych, uchylający się uporczywie od łożenia alimentów na swe dzieci rodzic skazany jest na karę więzienia. Polityka państwa zmierza do jego zatrudnienia w tym okresie. W tych sytuacjach państwo ograniczało swe żądania zwrotu kosztów pobytu w zakładzie karnym, pozostawiając pracującym więźniom połowę sum, z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań. Jednak w praktyce na skutek zmian ustawowych wielkość „odpisu” malała, zbliżając się w wielu przypadkach do 10 % wypracowanego wynagrodzenia. Według informacji ministerstwa pracy kwota ta wyniosła przeciętnie 130 zł. Po ostatnich zmianach ustawowych ulegnie redukcji do poziomu 80 zł, czyniąc ją nieodczuwalną i demotywiącą w opinii więzionych.

Rozwiązania stosowane w innych państwach wskazują na duży rozrzut rozwiązań w zakresie wysokości pomocy świadczonej przez państwo. Z wyjątkiem Szwecji na ogół są to rozwiązania wskazujące podstawową rolę rodziców w opiece nad dziećmi. Występują struktury państwowe i pozarządowe wymuszające realizację tego obowiązku. Podobnie jak w Polsce. Wysokość świadczeń ma charakter uzupełniający, bądź pełny i stanowi rodzaj warunkowego zastępowania przez państwo, zobowiązanego rodzica. Jednak powszechna jest słaba skuteczność w odzyskiwaniu długów alimentacyjnych. Wielkość pomocy na ogół określana jest przez sądy, ale ostatnio wspierane przez tabelarycznie wyliczenia są adekwatne do potrzeb dziecka i możliwości zarobkowych i majątkowych zobowiązanego. W Niemczech stosowane są odpowiednio przygotowane tablice dusseldorfskie z minimalną kwotą świadczeń.

W większości krajów jednak określone są górne granice pomocy. Pojawia się większa funkcja służb socjalnych.

Celem projektu jest regulacja zapobiegająca martwemu zapisowi ustawy w zakresie wielkości pomocy. Jak wiadomo obecny zapis abstrahuje od sytuacji socjalnej dzieci i skupia się na polityce przychodowej państwa. Nadto przez minione 9 lat progi świadczenia nie ulegały zmianie mimo zmian w ściągłości, istotnych zmian w wysokości płacy minimalnej i kosztów utrzymania dziecka.

Otwarte na Europę i w kraju rynki pracy utrudniają egzekucję alimentów na drodze cywilnej. Sprawność systemu szacuje się na poziomie 6 %. Nawet skarb państwa w oparciu o gamę różnych przepisów egzekucyjnych i karnych oraz wielotysięcznych służb nie jest w stanie zwiększyć sprawności pow. 12 %. W tej sytuacji pogarsza się sytuacja dziecka, a to też rzutuje na politykę demograficzną. Wprawdzie ostatnio uruchomiono program 500 + oraz inne jak tania opieka przedszkolna, zwiększone zasiłki rodzinne i ulgi podatkowe, wyposażenie młodzieży szkolnej w pomoc celowaną i żywieniową, ale nie jest to w stanie zastąpić roli pełnej rodziny.

Projektodawcy zmian - w oparciu o materiały Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwa Sprawiedliwości i Najwyższej Izby Kontroli - postulują następujące zmiany :

I. Wysokości progów dochodowych:

800 zł na osobę w rodzinie, a dla rodzin z alimentowanym dzieckiem z orzeczoną znacznym stopniu niepełnosprawności - 1200 zł

II. Wysokość świadczeń:

świadczenie minimalne - 300 zł

świadczenie maksymalne - 600 zł, a dla dzieci z orzeczoną znacznym stopniem niepełnosprawności - 720 zł

III. Indeksacja - oparta na procentowym przyroście płacy minimalnej - wysokości świadczenia alimentacyjnego oraz progu dochodowego.

Konieczności wprowadzenia minimalnej kwoty świadczenia z funduszu alimentacyjnego nie trzeba dowodzić, biorąc pod uwagę koszty egzekucji oraz koszty obsługi służb pracowniczych w przypadku zasądzonych alimentów w wysokości 100 lub 200 złotych. Alimenty zasądzone w wysokości niższej niż 300 zł powodowałyby różnicę w stosunku do

minimalnej wysokości świadczenia, różnicę którą pokrywałby Fundusz alimentacyjny. Fundusz, który z definicji ma nieść pomoc rodzinom ubogim, a nie tylko ścigać uchylających się rodziców.

W rzeczywistości dane wskazują na liczną grupę osób, którzy nie są w stanie udźwignąć nawet tej minimalnej kwoty 300 zł. Są to osoby, które ze względu na stan zdrowia, brak pracy, czy wykluczenie społeczne nie posiadają zdolności do alimentacji swych dzieci. W tej sytuacji państwo przejęłoby ograniczoną gwarancję wspierania rodziny.

IV. W art. 2 zmienianej ustawy autorzy proponują powiększenie wykazu osób, wobec których stosowane są preferencje w urzędach pracy dotyczącą zatrudnienia, o grupę dłużników alimentacyjnych.

W pierwszym rzędzie dotyczyłoby tych, którzy są dłużnikami organów państwa.

V. Zmiana w art. 3 dotyczy odbywających kary więzienia z tytułu uchylania się od obowiązku alimentacyjnego i wykonujących prace zarobkowe.

Zmiana, mając na uwadze interes dziecka, różnicuje potrącenia nakładane na więźniów, zwłaszcza wobec, którego dłużnik zalega z alimentami i nie uiszcza ich na bieżąco, zmniejsza potrącenie wynoszące 45 % wynagrodzenia na rzecz Funduszu Aktywizacji Zawodowej oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy. To potrącenie może stanowić przeszkodę w motywowaniu do pracy i powiększa dług alimentacyjny, tym razem orzeczony na mocy ustawy. Jest to przeciw skuteczne do zamiaru państwa, które karze dłużnika w celu przymuszenia go do obowiązku, w miejsce uzyskiwania dochodów budżetowych. W ten sposób w oczach rodziny kara okaże się skutecznym środkiem na rzecz jej stosowania.

Wejście ustawy w życie przewidziano na rok 2018, a więc w momencie odnawiania wniosków o przyznanie świadczenia. Zatem w momencie, gdy na dochody będzie miało skutki podniesienie minimalnej płacy, która netto wyniesie 1459 zł. Oznaczać to będzie skreślenie z listy wnioskodawców, którzy przekroczą nieznacznie próg dochodowy ustalony w wyniku decyzji rządu. Wynika to także z niemożliwości korekty przyjętego na 2017 rok budżetu.

Skutki finansowe:

1. Z tytułu zwiększenia kwoty minimalnej świadczenia – 72 mln zł
2. Z tytułu zwiększenia kwoty maksymalnej świadczenia – 17.288 mln zł

3. Z tytułu wzrostu kwoty maksymalnej dla dzieci niepełnosprawnych w stopniu znacznym -
17.28 mln zł
4. Z tytułu wzrostu opłat egzekucji – 1,2 mln zł
5. Z tytułu odpisów na rzecz gmin – 1.6 mln zł

Projekt nie jest objęty prawodawstwem Unii Europejskiej i przedmiotem koordynacji członkowskiej.

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
